

Выявленные проблемы могут быть решены посредством принятия Федерального закона о внесении изменений в Гражданский и Земельный кодексы в целях регулирования порядка установления частных и публичных земельных сервитутов.

Долидзе Наталья Игоревна,
преподаватель кафедры юридических дисциплин
Волгоградского филиала института управления
E-mail: meon_nauka@mail.ru

**Законодательное регулирование свободы объединений и порядка образования
политических партий в Российской Федерации**
**Legislative Control of Freedom of Association and the Order of Formation of Political Parties in
the Russian Federation**

В статье дается анализ законодательного регулирования порядка образования политических партий и свободы объединений.

The paper is devoted to the Legislative control of freedom of association and the order of formation of political parties.

Ключевые слова: свобода образования, законодательное ограничение свободы, явочный порядок.

В Конституции РФ записано: «Свобода деятельности общественных объединений гарантируется» (п. 1 ст. 30). При этом законодатель, регулируя отношения между государством и политическими партиями, как особыми видами общественных объединений, исходит из идеи **недопущения вмешательства** органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и не допускает вмешательства политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц (п. 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях»¹⁸³). Данная норма Закона направлена на создание правовых гарантий против характерных для советского периода слияния партии и государства и присвоения партией государственных функций.

Свобода образования и деятельности политических партий конституционно признана во всех демократических государствах. Возникает, однако, важный в теоретическом и практическом плане вопрос: является ли эта свобода абсолютной или она может быть в той или иной мере ограничена?

Законодательство большинства современных государств предусматривает различного рода ограничения этой свободы путем запрещения образования и деятельности тех или иных видов политических партий; определения требований, предъявляемых к уставным и программным документам партий, к партийной организации; установления государственного контроля над процессом образования партий, их финансовой деятельностью; предоставления соответствующим государственным органам права приостанавливать и прекращать деятельность партий.

Перед демократическим государством стоит задача правильно определить границы, т.е. соблюсти разумный баланс между свободой политических партий и требованиями защиты демократии. Каждое государство, осуществляя правовое регулирование свободы политических партий, решает указанную задачу, опираясь на собственный исторический опыт, учитывая национальные политические традиции, конкретные условия политического развития. Однако какова бы ни была специфика этого регулирования в отдельных странах, общим является **законодательное ограничение свободы** образования и деятельности политических партий, что полностью соответствует международным стандартам в области прав и свобод человека.

¹⁸³ Федеральный закон «О политических партиях» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29.

Во-первых. Правовое ограничение на создание и деятельность политических партий в Российской Федерации сводится к следующему. Поскольку политическая партия выступает видом общественного объединения, то на нее распространяются положения, относящиеся ко всем общественным объединениям, заключающиеся в конституционном *запрете* создания и деятельности общественных объединений (п. 1 ст. 13 Конституции РФ), *цели* или *действия* которых направлены на:

- насильственное изменение основ конституционного строя;
- нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности государства;
- создание вооруженных формирований;
- разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Во-вторых. Российское государство не *допускает создания партий по признакам* профессиональной, расовой, национальной или религиозной *принадлежности*. При этом под признаками профессиональной, национальной и т.д. принадлежности в Законе понимается указание в уставе и программе партии целей защиты соответствующих интересов или отражение указанных целей в наименовании политической партии, или то и другое одновременно.

В-третьих. Российским законодательством предусмотрено, что структурные подразделения политических партий создаются и действуют только по территориальному признаку. Это означает, что Закон допускает возможность создания и деятельности структурных подразделений партии лишь по месту жительства ее членов и *не допускает* их создания и деятельности *по производственному принципу*, т.е. по месту работы членов партии.

Эти законодательные положения также не допускают деятельности самих партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (при этом вводится исключение для законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления), в Вооруженных Силах Российской Федерации, в правоохранительных и иных государственных органах, в государственных и негосударственных организациях.

В-четвертых. Исходя из смысла ст. 3 Федерального закона «О политических партиях», раскрывающей понятие политической партии, *не допускается создание региональных партий*, так как в соответствии с требованиями, предъявляемыми законодателем к политической партии, предусмотрен только общероссийский масштаб ее создания и деятельности, а также наличие региональных отделений в более чем половине субъектов РФ, численность не менее 10 тысяч членов, и др. При этом согласно ст. 5 этого Закона политическая партия вправе осуществлять свою деятельность на всей территории Российской Федерации.

В-пятых. *Не допускаются* создание и деятельность на территории Российской Федерации политических партий *иностранных государств* и их структурных подразделений. Представляется, что создание и деятельность на территории РФ политических партий иностранных государств и структурных подразделений указанных партий создают угрозу национальной безопасности РФ.

Наряду с этим, законом предусмотрены и ограничения *временного характера*. Так, положениями п. 7 ст. 9 рассматриваемого Закона устанавливается правовая норма, согласно которой в случае введения на всей территории РФ или в ее отдельных местностях чрезвычайного или военного положения деятельность политических партий осуществляется в соответствии с Федеральным конституционным законом о чрезвычайном или военном положении.

Следует подчеркнуть, что вопросы ограничения свободы политических партий имеют важное значение для создания политических партий.

В практике создания политических партий существуют два типа порядка приобретения политическими партиями легального статуса: *явочный* и *разрешительный*. Они различаются по степени ограничения свободы создания партий.

Явочный порядок характеризуется тем, что политическая партия создается свободно, без предварительного разрешения государственных органов и признается легальной уже в силу самого факта ее образования. Такой порядок гарантирует формально неограниченную свободу создания политических партий и действует преимущественно в странах со слабой их правовой институционализацией, не имеющих специального закона о партиях.

Сущность явочного порядка создания политических партий хорошо сформулирована в известном решении Конституционного совета Франции от 16 июля 1971 по свободе ассоциаций: «Есть конституционный принцип, согласно которому ассоциация существует только по воле своих учредителей. Установление предварительного контроля для признания некоторых из них законными противоречит этому принципу и потому является неконституционным».

Однако явочный порядок в его «чистом» виде, т.е. не предусматривающий официального признания политических партий как субъектов политического процесса, существует лишь в немногих странах (типичный пример - Великобритания). В большинстве же стран это понятие носит весьма условный, чаще модифицированный характер.

Следует иметь в виду, что явочный порядок создания политических партий, а также модифицированный его вид - нормативно-явочный, применяется к ним только как к субъектам политического процесса. Для получения статуса юридического лица, т.е. субъекта правовых отношений, партии должны, как правило, пройти процедуру государственной регистрации, предусматриваемую соответствующими правовыми нормами.

Обязательная регистрация политических партий, несомненно, ограничивает свободу их образования. Во-первых, она, как правило, предполагает предъявление к партиям определенных требований, соблюдение которых необходимо для их регистрации. Во-вторых, она сопряжена с государственным контролем, поскольку включает проверку регистрирующим органом соблюдения этих требований (в том числе содержания основных партийных документов, верности сообщаемых сведений и т.д.).

Современное законодательство многих стран, признавая политические партии конституционно-правовым институтом, предоставляет им широкие права и возлагает на них ряд обязанностей. Без юридического оформления образования партий трудно обеспечить реализацию ими и государством взаимных прав и обязанностей. Следовательно, нельзя рассматривать институт регистрации исключительно как ограничение свободы политических партий. *В общем контексте правового регулирования он является важной гарантией их правового статуса, так как политическая партия и ее региональные отделения осуществляют свою деятельность в полном объеме, в том числе как юридические лица, с момента государственной регистрации. С этого же момента возникает их правоспособность как юридического лица (п. 3 ст. 49 ГК РФ).*

В Российской Федерации предусмотрен специальный порядок государственной регистрации политической партии и ее региональных отделений в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц»¹⁸⁴ и согласно Федеральному закону «О политических партиях».

Для Российской Федерации, как и для большинства современных государств, характерна тенденция к расширению правового регулирования отношений, связанных с образованием политических партий. Во-вторых, это регулирование имеет свою специфику по сравнению с регламентацией порядка образования иных общественных объединений. В-третьих, преобладающий явочно-регистрационный порядок, обеспечивая свободу объединения, призван вместе с тем воспрепятствовать образованию политических партий, организация, цели и методы деятельности которых противоречат принципам демократического правового государства. В-четвертых, регулирование в той или иной мере самого процесса образования политических партий имеет своей целью обеспечить соблюдение в нем принципов демократии и законности.

¹⁸⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ст. 3431.

Выбранная Российской Федерацией модель процедуры образования политических партий основана на требовании соответствия разумному балансу между свободой объединения и конкретно обусловленной необходимостью ее ограничения в условиях правового государства.

Коростелева Марина Владимировна,

к. ю. н., доцент

Волгоградской академии

государственной службы

E-mail: meon_nauka@mail.ru

**Нормативное закрепление форм непосредственного участия населения в
осуществлении местного самоуправления
Normative Consolidation of Forms of Direct Participation of the Population in Realization
of Local Self-Government**

В статье автор рассматривает формы участия населения в местном самоуправлении, нормативные акты обеспечивающие данное участие. Проведен анализ практики публичных слушаний в субъектах РФ.

The paper is devoted to the forms of participation of the population in local self-government and normative acts that make the participation possible. The focus of the paper is on the analysis of public hearings in the Russian Federation constituent entities.

Ключевые слова: правовое регулирование, самоуправление, публичные слушания, нормативные акты.

Хотя право граждан на осуществление местного самоуправления не названо в перечне прав и свобод человека и гражданина, установленном главой 2 Конституции, оно является конституционным по смыслу ч. 2, ч. 3 ст. 3, ч. 2 ст. 32, ст. 130–133 Конституции Российской Федерации. Местное самоуправление характеризуется в основном законе как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения, защищенное системой государственных гарантий.

Право на осуществление местного самоуправления по своей природе является комплексным – его содержание состоит из комплекса конкретных возможностей, предоставляемых в равной степени всем гражданам Российской Федерации. Одной из его отличительных особенностей является возможность реализации этого права различными способами:

- индивидуально и лично;
- коллективно и лично;
- коллективно опосредовано.¹⁸⁵

По сравнению с государственной властью, местное самоуправление более приближено к населению и призвано в первую очередь обеспечить выражение и защиту его общих интересов, вызванных проживанием на локальной территории. Этим объясняется то, что законодательное закрепление форм участия населения в осуществлении местного самоуправления шире и многообразнее, чем на федеральном уровне или на уровне субъекта Российской Федерации.

Формы непосредственной демократии, в которых может быть осуществлено местное самоуправление, закрепленные в принятом 6 октября 2003 года и действующем в настоящее время Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», можно разделить на две группы. Первую составляют формы непосредственного осуществления местного самоуправления населением. Во вторую группу входят формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.¹⁸⁶

¹⁸⁵ См.: Правовое обеспечение местного самоуправления. Сфера ведения представительного органа муниципального образования: Учебное пособие для преподавателей. М.: АНХ, 2007.

¹⁸⁶ См.: Антонова Н. А. Развитие форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.